

Tipología de sistemas de evaluación del empleado público¹

Rafael Martínez (rafa.martinez@ub.edu).- *Universidad de Barcelona*

Pep Jané (pep.jane@gencat.cat).- *Universidad de Barcelona*

Abstract:

Desde la aprobación del EBEP, las administraciones públicas pueden, con el propósito de potenciar la carrera horizontal o determinar la formación o las retribuciones complementarias, evaluar el rendimiento y la conducta del empleado público. No son muchas las administraciones del Estado que han avanzado en esta línea; pero en cambio, son muy fuertes las reticencias que, desde diferentes vertientes, se contemplan hacia esta medida. ¿Qué modelos de evaluación han tenido éxito y por qué? Esta es la principal motivación de nuestras investigaciones. Hemos hecho balance de las que hemos considerado principales experiencias evaluadoras existentes en el ámbito público de Cataluña y España. Desde este análisis hemos podido determinar cuáles son las principales características que se han de contemplar en el diseño de un sistema evaluativo y, desde éstas, planteamos una tipología de los diferentes sistemas de evaluación.

Since the adoption of the EBEP (Civil Service Legal Regime in Spanish), the different public administrations can assess civil servants performance and behaviour with the purpose of horizontal employee career promotion, assigning training opportunities or awarding fringe benefits. Not many public administrations have made any advances on this path; however, there is strong opposition to such practice from many different perspectives. What assessment models have been successful and why? This was the main motivation of our research. We took into account the most important experiences in performance assessment in the public administration in Catalonia and Spain. From this analysis we hope to determine the main features to be considered when designing a performance assessment system, and from this, a typology of different appraisal systems.

Biografías:

Rafael Martínez: (Melilla, 1965) es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho por las Universidades de Zaragoza y Pau (Francia). DEA por esta última y doctor en Derecho con una tesis sobre el Partido Socialista Francés por la Universidad de Zaragoza. Premio extraordinario de doctorado y premio nacional de investigación en paz, seguridad y defensa del Ministerio de Defensa el año 2003.

Pep Jané: (Barcelona, 1970) Técnico (Grupo A1) de la Generalidad de Cataluña. Licenciado en Ciencia Política y de la Administración y diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Barcelona; premio extraordinario de licenciatura y DEA en la misma Universidad. Está realizando su tesis doctoral sobre Evaluación de la productividad del empleado público.

Palabras clave: empleado público, evaluación, productividad, rendimiento.

¹ Este trabajo ha dispuesto de la subvención para trabajos de investigación de la *Escola d'Administració Pública de Catalunya* nº 2010EAPC08

Introducción.-

Cuando en 2007 entró en vigor el Estatuto básico del empleado público (en adelante EBEP) podemos afirmar, sin ser presuntuosos, que se cruzó un *Rubicón* en las relaciones entre el empleado público y la Administración. Son muchísimas las novedades, clarificaciones, concreciones y avances –también, ocasiones perdidas²– que marca esta ley y que no viene al caso relatar *in extenso*. Pero a los efectos de este trabajo resulta crucial el artículo 20. Tras el EBEP, el empleado público, no sólo pierde la continuidad en el puesto de trabajo, en el que ahora permanecerá según se aprecie, tras procedimientos de evaluación, su rendimiento, sino que, asumiendo su condición de *civil-servant* –el inglés expresa mejor su naturaleza–, se impone la necesidad de desarrollar su actividad de la manera más eficaz y eficiente para justificar los fondos públicos que se dedican a él.

A partir del EBEP, el empleado público ha de ser evaluado de una manera transparente, objetiva, imparcial y no discriminatoria por su conducta y rendimiento. Y esa evaluación no está concebida como una garantía social, como un mecanismo de control con el que vigilar a los manifiestamente incumplidores, sino que se ubica dentro del capítulo II del Título III de la norma, capítulo referente a los derechos de carrera profesional. Es decir, ser evaluado es un derecho del empleado público. Derecho que, sin duda, ayudará a desenmascarar a los que incumplen sus deberes.

El problema en el que ha situado el legislador a todos los responsables de personal de las administraciones públicas es qué medir y cómo medirlo. Respecto de qué medir al valorar la conducta profesional, el propio EBEP nos da pistas en sus artículos 53 –que enumera los principios éticos–, y sobre todo en el 54 que desglosa los principios de conducta. Aunque una vez conocidos los indicadores falta operativizarlos; tarea nada simple. Más crítica es la cuestión relativa a los indicadores que determinan el rendimiento o el cumplimiento de resultados; falta determinarlos y cuantificarlos. No en vano, como hemos advertido, esta pretendida dinámica evaluadora afecta a la conservación del puesto de trabajo obtenido por concurso y también a la carrera

² Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá (UAH) y miembro de la “Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, en la Jornada: la agenda de la reforma de la función pública (2010), comentaba como la *Ágora* no había escuchado a la Academia y en la redacción de la Ley se omitieron hasta siete ítems que él consideraba importantes.

horizontal del empleado en puesto de trabajo (art. 17) y a las retribuciones complementarias (art. 24). El EBEP insta la evaluación como incentivo para un mejor rendimiento de los empleados públicos y por ende, para un incremento en la productividad en las administraciones públicas.

Quien ha desempeñado una cierta responsabilidad al frente de una Administración podría coincidir en afirmar: (i) que la inmensa mayoría de los empleados públicos son muy buenos profesionales y con un rendimiento dignísimo; (ii) que, a pesar de ello, los hay que trabajan más y mejor; (iii) que los casos de absentismo, gandería, desidia o conductas similares son difícilmente combatibles por la vía del expediente disciplinario; (iv) que esta mala imagen atribuida al empleado público es mantenida por unos pocos, pero con una envidiable firmeza e impunidad; (v) que intentar tratar este tema con los representantes sindicales es, cuando menos, complejo y (vi) que, en buena medida, las administraciones funcionan con una cierta eficacia y solvencia gracias a la tenacidad de los empleados públicos, que trabajan sin incentivos añadidos y que han de asumir las tareas y problemas que ocasionan los “improductivos”, a los que, desafortunadamente, en el sentido “Ortegiano”, han de “conllevar”. Este veloz diagnóstico -asumimos que subjetivo- nos ubica ante dos necesidades: (i) se debe combatir el absentismo y (ii) se ha de construir un sistema evaluador que permita optimizar el funcionamiento de la Administración.

Se lea a quien se lea, aunque excepciones las hay³, el carácter imprescindible del instrumento es reconocido. Bien porque desde un enfoque teórico-sistémico la evaluación representa el sistema sin el que subsistemas como el retributivo o el formativo, entre otros, son imposibles (Longo, 2004); es decir, se incide en su carácter de medio para otros fines. O bien porque, desde un plano más pragmático-aplicado, se le otorga la centralidad de un nuevo modelo de gestión del personal. Desde esta justificación, afirmaciones del estilo de: “La evaluación del desempeño (...) debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras administraciones públicas”⁴, aparecen con mayor o menor énfasis en la literatura sobre Administración. Pero insistimos, al igual que nos ocurre con la seguridad que como finalidad y no como

³ “Establecer un nuevo sistema de evaluación que es obligatorio para la Administración y un derecho para millones de empleados públicos es imponer a todas las administraciones un nuevo e ingente trabajo, para no hablar del coste económico (...) En la mayoría de los puestos de trabajo hablar de rendimientos y de resultados es sencillamente fantasear” (Parada, 2007: 72-3). Opinión en consonancia con su comprensión de la carrera horizontal funcional como la “carrera de los inmóviles” en la que una evaluación negativa, que imposibilitaría el ascenso, será la excepción (pág. 68-71).

⁴ Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del EBEP (2005:99)

cauce para otros logros es absurda, la evaluación es un medio imprescindible para otros fines. Ello (i) porque la evaluación es un proceso informativo mediante el que adquirimos unos datos brutos que procesados ayudarán al responsable político a tomar decisiones con menor incertidumbre y (ii) porque sin esa información y ese procesamiento la pretensión de transformar el modelo de Administración es ilusorio puesto que no habríamos logrado el escenario que lo permita. Por ello, entendemos que hablar de la evaluación supone preguntarse: ¿Qué evaluamos? ¿A quién? ¿Cómo evaluamos? ¿Cuándo lo hacemos? Y ¿dónde? Con ello habremos dado respuesta a la naturaleza informativa que tiene la evaluación. Pero dado que también tiene carácter de instrumento necesario para activar otros fines, habremos de cuestionarnos también ¿para qué? ¿con qué finalidad/es evaluamos?

El objeto de nuestro estudio, a estas alturas resulta obvio, son los sistemas y mecanismos utilizados para valorar la productividad de los empleados públicos⁵. Pero a diferencia de los proyectos de investigación no tenemos una hipótesis que validar, aunque la afirmación de que un único modelo con el que poder evaluar a todos los empleados públicos es irrealizable, sí que pudiera llegara a cumplir esa función. Nuestro trabajo parte de una acumulación de estudios de caso –24 casos principalmente de Cataluña; pero también de España, así como, los relativamente novedosos de Portugal e Italia⁶– que hemos recopilado con vocación descriptiva del fenómeno evaluativo y con pretensión de controlar las principales teorías respecto de la misma. Por ello, en tanto que análisis prospectivo, busca más la descripción de un elevado número de casos con

⁵ Consideramos la evaluación de los puestos de trabajo o de las personas que está destinada a una gratificación económica directa (paga) o indirecta (carrera profesional). De las diferentes vinculaciones de personal de las administraciones públicas que recoge el EBEP consideraremos el personal funcionario de carrera, el personal funcionario interino y el personal laboral. A efectos de este estudio es empleado público: el funcionario y el laboral. No así los eventuales, dado que sus funciones son muy discrecionales; ni el personal directivo -los altos cargos, por idéntica razón que los anteriores y los directores de organismos autónomos, agencias- porque deberían estar sujetos a contratos programa o fórmulas similares.

⁶ Relación de casos analizados: Italia: Personal de la administración estatal; Portugal: Personal de la administración estatal; España: Personal de la administración general del Estado, Personal de la administración de Justicia, Carrera judicial y fiscal, Secretarios judiciales, Personal laboral de la Agència Tributaria, Guardia Civil, Inspección de Trabajo y la Seguridad Social; Junta de Andalucía: Personal de la Junta, Personal de centros e instituciones sanitarias, Servicio Andaluz de Ocupación; Generalidad de Cataluña: Personal de l'administración de la Generalitat, Personal docente, Personal de la administración de Justicia en Cataluña, Personal penitenciario y de Justicia Juvenil, Bomberos, *Mossos*, Instituto Catalán de la Salud; Euzkadi: Personal de la administración autonómica vasca; Diputación de Barcelona: Personal de la Diputación; Diputación de Girona: Personal de la Diputación; Diputación de Tarragona: Personal de la Diputación; Ayuntamiento de Barcelona: Personal del Ayuntamiento y Entidades municipales.

el objeto de, a la luz, de los interrogantes antes planteados: (i) determinar cuáles son las variables que explican un sistema evaluativo y, una vez establecidas, (ii) agrupar los sistemas de características homogéneas o próximas buscando generar una taxonomía que ayude a entender las diferencias entre los mecanismos evaluativos existentes, así como sus potenciales ventajas y desventajas.

Siempre es discutible cualquier criterio utilizado en la selección de casos. Sin embargo, hemos relacionado aquellos que cumplen con dos criterios. Por un lado, que se tratase de un sistema evaluativo vigente o que sin serlo, hubiese estado proyectado recientemente y que aportase algún detalle relevante al concepto de evaluación. La primera intención era exclusivamente considerar los mecanismos vigentes y contrastados; pero, como por otro lado ya nos advertía la literatura (Longo, 2005, pag.128), debido a la escasa variedad de los sistemas consolidados, hemos optado por valorar también alguno fallido o en fase de proyecto. Y en segundo término, que hayamos tenido acceso a datos suficientes para hacer algo más que una reseña; es decir, que hayamos dispuesto de material para analizar el instrumento y responder, siquiera brevemente, a las preguntas que nos hemos formulado antes. Ello ha excluido aquellos mecanismos que no aportaban novedad alguna y que eran remedos de instrumentos de los que ya disponíamos de evidencias por otra institución o aquellos que nos han negado una información más explícita pese a ser interesantes.

Para poder desarrollar nuestra pretensión analítica es imprescindible articular una estrategia metodológica comparada. De hecho, hemos contrastado entre sí las diversas experiencias con el fin de extraer el mínimo común denominador a todas ellas. A tal fin, hemos acudido a fuentes primarias; es decir, los documentos que expliciten las dinámicas evaluativas, así como los posibles complementos de productividad que de ellas se deriven. Igualmente, nos han sido extremadamente útiles entrevistas en profundidad con los responsables de personal que estaban llevando a término dinámicas evaluadoras y remuneraciones por productividad. Igualmente, nos hemos entrevistado con buena parte de los autores que, desde un punto de vista conceptual, han abordado el proceso evaluativo en las Administraciones públicas⁷. Nos interesaba conocer su

⁷ Nos hemos entrevistado con: Francisco Longo Martínez, Mikel Gorriti Bontigui, Joan Baptista Martí García, Ferran Daroca Esquirol, Rosa Pérez Vallverdú, M. Luisa Bataller Cifuentes, Olga Lanau i Rami, Jordi Martínez-Alonso Camps, David Modrego Bretones, Isabel Pérez, Mila Rubio Saubí, Rafael Nieto Torres, Javier Pascual Gurpegui, Marta Gómez

opinión sobre cómo han evolucionado los mecanismos ya conocidos y sobre la posibilidad de que se implanten nuevos.

Una vez acumulada toda la información documental y de entrevistas tuvimos que armar un aparato teórico con el que poder avanzar en el análisis de los sistemas evaluativos. Puesto que, si bien existe una profusa literatura administrativista sobre qué ha representado la evaluación en la Ley para la Reforma de la Función Pública de 1984 y en la jurisprudencia subsiguiente e incluso una nada desdeñable producción sobre las consecuencias que tendrá el desarrollo de los sistemas evaluativos a que obliga el artículo vigésimo del EBEP; no hemos encontrado, desde parámetros de análisis de la ciencia de la Administración, las variables con que analizar dichos mecanismos evaluativos. Y mucho menos qué tipos de sistemas evaluativos, en función de esas variables existen. Sí que se ha realizado una aproximación desde la Ciencia política al análisis de los modelos de evaluación de los recursos humanos (Salvador, 1997: 19-24), en la que propone combinar tres modelos de la teoría de las organizaciones -el modelo de elección racional, el modelo de organización y el modelo de organización política- y completarlo con las aportaciones que realiza el *new public management*. Hemos recogido los elementos que apunta Salvador (1997: 64-66), los parámetros y los interrogantes que se plantean Gómez-Pomar y Gayle (2008: 18) y Cortés (2009) para definir las variables básicas que permiten crear una taxonomía y comparar los rasgos definidores básicos de cualquier sistema de evaluación. Desde esa concepción que estimamos novedosa y aclaratoria hemos avanzado en la determinación de las variables que aparecen en todos los mecanismos evaluadores y, en función de cómo se desarrolle cada uno de esos indicadores, hemos concretado cuatro sistemas evaluadores diferentes.

Todo el análisis de casos está explicitado *in extenso* en el estudio que realizamos para la EAPC “L’avaluació i el complement de productivitat de l’empleat públic”⁸. Por tal razón, en el presente trabajo únicamente damos cuenta de la articulación teórica que de él nace. Es decir, de las variables que explican un sistema de evaluación y de la tipología de modelos evaluadores que hemos configurado fruto de las variables que hemos extraído del análisis comparado de los 24 estudios de caso que hemos referido.

⁸ El informe puede consultarse en:

http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs%20de%20recerca%20subvencionats/Treballs%20de%20recerca%20realitzats/2010/mixtos/04_rmartinez_productivitat/m04_rmartinez_productivitat_treball.pdf

(ii) Algunos conceptos básicos:

Antes de entrar de lleno a explicitar nuestro cuerpo teórico creemos oportuno acotar algunos conceptos básicos. Pero previo a esta concreción nos es necesario advertir una obviedad, pero seguramente por ello, desprestigiada: la productividad en el ámbito público y en el privado no son, ni pueden ser, lo mismo. Y nos referimos al desprestigio porque, como afirmó Gredilla: “(...) quedamos (...) sorprendidos por las frecuentes censuras dirigidas contra la Administración española desde distintas fuentes nacionales (...) en nuestra tierra cobran especial virulencia y se aprovecha cualquier circunstancia para lanzar el látigo de la crítica contra la Administración y sus funcionarios” (1991: IX). Pero es que esas críticas nacen, no pocas veces, como sostiene Beltrán (1991), de la vinculación de la productividad a la eficiencia, a la utilización adecuada de los recursos disponibles. Y eso supone olvidar que la Administración es más compleja que el ámbito privado porque también se han de atender a los derechos de los usuarios; se ha de procurar equidad en la distribución de los bienes y servicios, parámetros como redistribución de la renta no encuentran parangón en la esfera privada; se debe velar por la legalidad del procedimiento, muchos procesos están sujetos a trámites que pueden incluso estar fijados por ley, y que pueden incluso requerir el sometimiento a controles previos y posteriores (por ejemplo una contratación de cuantía elevada). La peculiaridad de la Administración viene además reafirmada porque una productividad baja, desde parámetros de eficiencia, no implicará pérdida de clientes y encarecimiento del producto, como en el ámbito privado, sino, sin ánimo de exhaustividad: pérdida de la confianza ciudadana, descrédito político, crecimiento del déficit público y endurecimiento de la fiscalidad. No es por tanto una cuestión de descompensación, entre lo generado y los costes, que pueda provocar dificultades para el producto en el mercado. Ni un tema de pago o no de complementos retributivos. Estamos hablando de dificultades que llegan al Gobierno e incluso, puede que al mismo Sistema Político.

Pero es que si como indicador de la productividad apelamos a la eficacia, al logro de los objetivos; lo que se ha hecho respecto de lo que se proponía. Lo imprescindible para poder evaluar es haber definido previamente los objetivos. Pues bien, sin entrar en el análisis más político, de si era oportuno o no lo realizado, y dando por cierto que no ha habido decisiones contradictorias del responsable político - coyuntura que claramente impacta contra la eficacia-, lo cierto es que en no pocas

ocasiones, en la Administración, la posibilidad de fijar objetivos se hace compleja por la naturaleza de la actividad desarrollada; es el caso, por ejemplo, de funciones muy administrativo-normativas como, un registro. Se podría ver el número de papeles presentados y registrados por tiempo como indicador evaluativo de la productividad; pero, aparentemente, es un puesto de trabajo que no da para mucho más. Pero es que, además, la productividad no puede ser analizada de manera idéntica en cada ámbito administrativo. No cabe el juicio global sobre la productividad de la Administración. Deberíamos siempre intentar arrancar de las funciones del puesto de trabajo (Toña y Gorriti, 2006) y de los objetivos –anuales–, pero, según la naturaleza de lo realizado, este proceso de concreción apriorístico será viable o no.

Si con la medición de la eficacia postergamos la calidad, estamos errando. La mejora de la productividad no ha de ser medida sólo en términos de eficiencia puesto que, normalmente, lo que se produce son servicios y la satisfacción más elevada posible del usuario ha de ser un ítem insoslayable en la administración pública. La Administración debería hacer de modo sistemático controles de calidad; evaluarla. Midiéndola desde el usuario. Baudry propone como indicadores: (i) la disponibilidad del personal que presta servicio, (ii) la accesibilidad del servicio, (iii) el conocimiento previo de las expectativas del usuario, (iv) la adecuación del volumen de la prestación a la cantidad demandada y (v) la facilidad comunicativa por el fácil acceso a la información, así como por la sencillez de las explicaciones que fueren necesarias. Debería contarse para estas evaluaciones con las asociaciones de usuarios e incluso sería bueno integrar representantes de éstos en los correspondientes órganos administrativos (Beltrán, 1991).

En definitiva, la Administración no sólo utiliza la eficiencia y la eficacia, también se ve constreñida, porque gran cantidad de lo que produce son servicios, por la exigencia de equidad. La cuestión no es medir los resultados de la acción pública y compararlos con los objetivos prefijados y con los factores o medios consumidos en su producción. No sólo es una cuestión técnica, incluye también procesos políticos.

Estas diferencias entre el análisis de la productividad en la esfera pública y en la esfera privada ha sido el argumento tradicionalmente utilizado para postergar la evaluación del desempeño de los empleados públicos. Tan es así que Gorriti (2007) construyó, irónicamente, en forma de “beneficios” una exhaustiva relación de los

principales inconvenientes que surgen al pretender evaluar⁹. Como puede suponerse, compartimos la ironía de Gorriti y creemos que los supuestos nueve inconvenientes que reporta evaluar son, en definitiva, las principales ventajas que nos aportará desarrollar este sistema. Sistema que “debe ser el elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras administraciones públicas, tal y como ocurre en otros países vecinos y como ha establecido también recientemente la Unión Europea para su propio personal” (CEBEP, 2005: 99). En definitiva, evaluar es un cambio de cultura organizativa que, bien aplicado, “está llamado a ser un factor fundamental de mejora de la motivación y del rendimiento del empleado público” (CEBEP, 2005: 99). “Una necesidad insoslayable en nuestra época si queremos dar respuesta al reto que supone la aplicación de algunos de los paradigmas de la gobernanza pública” (Noguer Portero, 2008: 305). No deja de ser sintomático que algo que hace lustros que ha sido integrado en los sectores productivos de la empresa privada sea todavía un anhelo para la mayoría de los ámbitos públicos. Por muchas diferencias que haya entre los sectores público y privado –que las hay– resulta ya inexcusable poner solución a una de las, según Longo (2011), siete disfunciones del empleo público: la pérdida de productividad.

Pero, ¿qué es la productividad? Se trata de la palabra más manida por políticos, empresarios y periodistas al referirse a las urgencias de la Función Pública; pero al tiempo, es el término que provoca más perplejidad entre los funcionarios públicos. La

⁹ ¿Cuáles son esos inconvenientes? (i) *Ser asertivo*. Cuando, por ejemplo, debo comunicar a un empleado que su rendimiento no es bueno y puede tener consecuencias (ii) *Cumplir plazos*. Así sería el caso de los compromisos temporales de cumplimiento de objetivos. (iii) *Pagar más a los que mejor lo hacen*. Algo que quiebra con la siempre defendida, en cualquier mesa de negociación, linealidad de pago. (iv) *Formar adecuadamente*. Si la evaluación es el inicio de un nuevo modelo de gestión de personal es porque es el medio para otros fines y uno de ellos es vincular la formación a las carencias de los empleados detectadas tras evaluar. Por ello, seguir haciendo formación como un ejercicio autista de las necesidades es mezquino y un despilfarro. (v) *Comprobar el impacto de la formación en la productividad*. Si la evaluación ha sido acertada, la formación mejorará porque se dedicará a aquello que más falta haga, lo cual redundará, sin paliativos, en una mejora de la eficacia y supondrá, por tanto, una buena inversión formativa. Ello exige no sólo evaluar y formar, sino hacer el seguimiento de los efectos de esta última. (vi) *Contemplar efectos en la carrera profesional*. Los resultados de la evaluación deberán ser elemento clave en la carrera vertical y horizontal del empleado público. (vii) *Disponer de jefaturas responsables*. Controlar indicadores, hacer informes, supervisar las tareas que para llevar a cabo funciones y objetivos del puesto de trabajo haya desarrollado cada empleado deberían ser actividades cotidianas de una jefatura y, por supuesto, parte de sus funciones. Sin embargo, no parece osado afirmar que, en muchísimos casos ello está bien alejado de la realidad cotidiana. (viii) *Realizar evaluaciones de calidad del producto y satisfacción del usuario*. No en vano, un óptimo sistema evaluativo no debería ser, únicamente, la evaluación del inferior realizada por el superior jerárquico; sino que también el usuario ha de tener la palabra. (ix) *Articular una política de recursos humanos*. No servirá, por tanto, una gestión coyuntural, improvisada, según vayan surgiendo los temas. Se hace irrenunciable la determinación de una política de personal, de un sistema de gestión de los recursos humanos que adecúe a las personas a las estrategias organizativas (Longo, 2004), de unos objetivos concretos que conseguir y que integrados en la dinámica laboral cotidiana, impregnarán los procesos evaluativos.

definición que ofrece el DRAE: “Relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales, energía” determina una relación, entendemos que indirecta, entre *inputs* y *outputs*. Por su parte, el *Termcat*¹⁰ la define como la “relación entre la producción obtenida y los recursos empleados para obtenerla, en un período de tiempo determinado”; por tanto, introduce el factor tiempo. En resumen, tenemos una variable (productividad) que se explica por la cantidad de producto obtenido utilizando unos recursos disponibles: $Productivitat = \frac{Producto}{Coste}$. La productividad se incrementa aumentando el producto generado y/o reduciendo el coste. El producto obtenido ha de ser por ello medible y los recursos cuantificables y conocidos. Todo ello referido a un periodo de tiempo. A mayor tiempo menor productividad y viceversa.

Esta definición es aplicable en el sector productivo privado, pero ¿y en el sector público? ¿Qué entendemos por tal en el sector público? En el ámbito de la empresa pública es más fácil de determinar –siempre podemos recurrir a los estándares establecidos para la privada– pero en el ámbito de la prestación de servicios, y muy especialmente en el ámbito administrativo, es difícil determinar cuál es el producto. Tampoco es sencillo repartir, entre las diferentes unidades, los gastos comunes y generales. Todavía más complicado sería establecer cuáles son los costes marginales, aquellos sobrecostes que implican incrementar el número de producto generado. Esta consideración de la productividad como el resultado óptimo de un proceso productivo ha de poder garantizar que el resultado –productividad– dependa de la actuación del trabajador, que no está condicionada por una falta de demanda del producto o una limitación de los recursos disponibles. La experiencia en nuestras Administraciones a la hora de delimitar el producto generado se resuelve –cuando se hace– de dos maneras diferentes: (i) definiendo las funciones que han de desarrollar en el puesto de trabajo –pero no se miden– o (ii) estableciendo objetivos a cumplir y fijando los indicadores que midan el grado de actividad realizada.

Aun así, ¿qué determina que un funcionario es productivo? ¿Hacer lo que se le ha encomendado? Es decir, su eficacia. Esto debería ser el mínimo exigible y no hacerlo debería suponer la incoación de un expediente disciplinario –máxime si es por falta de voluntad– o solventar las lagunas con formación o recolocar o remover –al que carece de la capacidad o destreza suficiente para desempeñar su cometido– (Gorriti y Basterra,

¹⁰ El TERMCAT es el centro de terminología de la lengua catalana, creado en 1985 por la Generalitat de Catalunya y el Institut d'Estudis Catalans.

2009: 11). Si en cambio nos referimos a la eficiencia, a optimizar el cociente producto/recursos, la productividad no puede ser un reconocimiento puntual sino que ha de ser un objetivo estratégico de la organización. Teniendo claro que sería erróneo establecer criterios únicamente financieros para valorar la realización de servicios, ya que el mero control financiero puede actuar sin más en detrimento de la calidad recibida por el usuario. Y asumiendo que tampoco bastará con contabilizar el número de usuarios atendidos para valorar un servicio. Siempre debe entrar también en valoración las calidades alcanzadas en la prestación.

(iii) Cuerpo teórico:

Se suele incidir mucho en la organización de la Administración como llave de la mejora del rendimiento; pero suele olvidarse que antes de la reforma estructural es preciso determinar los procesos que acometer. Los métodos y actores con los que se va a trabajar en la gestión de esos procesos. Igualmente sería erróneo creer que el mero traspaso al sector público de los métodos que han dotado de mayor eficacia al sector privado es la solución. Para Ardant (1962) (i) la división del trabajo, (ii) la tecnificación, (iii) la producción en serie, (iv) la organización metódica y (v) la innovación científica son los métodos que hicieron crecer la productividad de las empresas privadas. En su opinión, gran cantidad de los esfuerzos dedicados a negar la posibilidad de crecimiento de la productividad en el sector público nacen de la ignorancia y de los prejuicios. El incremento de la productividad en la Administración pública pasa, en su opinión, por tres cambios: (i) una reforma de los métodos de trabajo, (ii) la reforma de las estructuras organizativas y (iii) una reforma del estatuto de los funcionarios. Respecto de los métodos, lo más fácil pudiera creerse que es trasladar al sector público los ya testados con éxito en el sector privado. Sin embargo, no siempre es posible importar los métodos del sector privado de incremento de la productividad a la esfera pública. De hecho, la división del trabajo, pese a que dota al trabajador cada vez de mayor habilidad y se explotan sus principales aptitudes, no contempla que la división administrativa es, habitualmente, geográfica y no técnica. Es obvio que la división especializada sería oportuna ya que, por ejemplo, con frecuencia los funcionarios de altas categorías desempeñan tareas administrativas secundarias y descargarlos de ellas haría aumentar la productividad. Sin embargo, sigue pesando más en la gestión pública

la posible pérdida de coherencia final si una excesiva especialización hace perder la coordinación entre unidades.

Tampoco parece que la sustitución del trabajador por la máquina, la tecnificación, sea fácilmente trasladable. De hecho, estamos viendo como la administración electrónica genera, en demasiadas ocasiones una administración en paralelo a la gestionada físicamente. Más que un mecanismo con el que reducir personal se está articulando como una facilidad más para el administrado; lo cual sin duda es beneficioso para éste, pero no más productivo. Pero es que además, cuando los salarios son elevados –caso del sector privado– y la máquina implica reducción de personal, se amortiza rápido. En cambio, tecnificar en el sector público resulta más costoso de amortizar por lo más bajo, comparativamente, de los salarios. Ello sin considerar que la estabilidad de los empleos públicos dificulta, no poco, la reducción de personal. Tampoco resulta fácil en la Administración coordinar y agrupar servicios, requisito casi obligado para optimizar la implementación de la tecnificación y también de la producción en serie

La organización metódica del trabajo de la que nos habla Ardant (1962: 60 y ss.); es decir, lo que hoy conocemos como organización por procesos requiere prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Ese nuevo diseño transversal del funcionamiento nos revela dos necesidades: (i) la de disponer de especialistas en organización dentro de las Administraciones y (ii) la de disponer de organismos de inspección y control que van a jugar un rol crucial. Pero además, y es la mayor dificultad para trasladar esta exitosa dinámica de trabajo privada al ámbito público, realizando los cambios de la normativa que determina cómo se articulan muchos de los procesos administrativos. Es decir, las rigideces normativas de muchos de los procesos administrativos dificultan sobremanera la idea de organización metódica. Sin embargo, sí que, asumiendo el espíritu del funcionamiento por procesos, debe trabajarse en proponer la eliminación de los trámites superfluos o inútiles respetando los que reflejan las condiciones esenciales del funcionamiento del servicio.

Por último, respecto de la innovación científica, motor de crecimiento del sector privado, Ardant (1962) hace una única advertencia, sobre la necesidad, para el sector público, de pensar de modo global al aplicar la ciencia puesto que la mejora científica en un hecho aislado puede provocar perjuicios en otro ámbito público y eso se

ha de evitar. Con esa cautela de necesidad de miras más globales, algo que la ciencia, no sólo es bienvenida, sino más que necesaria.

Las dificultades de trasladar los exitosos métodos de la empresa privada al mundo público seguramente nacen de las servidumbres del sector público. A saber: (i) Defensa del interés general; la acción pública buscando el equilibrio dota de coherencia a la acción pública y lo mal arbitrado, a la larga, encarece. (ii) Imparcialidad, es esencial que el funcionario lo sea; para garantizarla se establecen colegiaturas, plazos de entrega, recursos y demás trámites que la garantizan al tiempo que incrementan el coste. (iii) Reglamentos; frente a la fuerza que supone tener una norma que iguala el trato para todos está el entorpecimiento que la meticulosidad normativa puede acarrear. (iv) Beneficio; que no podemos buscarlo como en la esfera privada, pero no debe renunciarse a él. Para ello, han de incrementarse los medios con los que organizar la responsabilidad de los empleados públicos. El control con el que medir la responsabilidad de los empleados públicos depende, en gran medida, de un conocimiento más exacto de los resultados de los servicios públicos, de su rendimiento. En definitiva, de un buen sistema evaluativo (Ardant, 1962: 74).

a/ Técnicas específicas para hacer crecer la productividad en el sector público

Teniendo presentes estas limitaciones que nos dificultan la aplicabilidad de los métodos de trabajo privados a lo público, pero tomándolos como referencia, podemos hablar de ocho técnicas específicas para el sector público que nos van a ayudar a hacer crecer la productividad y que, en buena lógica percibiremos al desarrollar los procesos evaluativos.

a/ Establecimiento de programas. Ello supone tres actuaciones consecutivas: (i) previsión, en función de la cual se (ii) formará un plan que puede estar articulado en etapas y que (iii) supone convergencia de esfuerzos, lo que conlleva actuar en varios campos a la vez en aras a conseguir lo pretendido. De hecho, los gobiernos longevos suelen programar y los ejecutivos breves, no. De ahí que cuando nos preguntamos por qué no se programa y se piensa en el largo plazo, estamos aludiendo al exceso de trabajo ordinario y a la falta de personal.

b/ Técnicas de confrontación. Comparar los medios de que se dispone con los objetivos deseados es una práctica cotidiana. Lo que ya no es tan natural es hacerlo

todos al unísono. Si cada Jefe, Ministro, responsable, etc. se preocupa porque lo suyo mejore y sea más dotado, que es lo que habitualmente ocurre, duplicamos recursos e incrementamos, si existe capacidad para ello, sideralmente el gasto. Para que esos apetitos desinteresados, pero excesivos, sean puestos de acuerdo entre sí, necesitamos confrontar.

c/ Medida del rendimiento de los Servicios. El quid de la cuestión es ser capaz de cifrar el gasto y la utilidad del servicio. Determinar el “presupuesto funcional” (gastos presupuestarios de cada servicio) es necesario, pero no suficiente, para medir el rendimiento. Hay que añadir los elementos de coste no presupuestados (por ejemplo, ocupar un espacio público por el que no se paga pero que obliga a que otros servicios estén en lugares arrendados). Incluso, debería computarse el gasto que hay que hacer para recaudar, vía impuestos, lo necesario para asegurar el presupuesto del servicio (por ejemplo para combatir el fraude). Pero lo terriblemente complejo es medir la utilidad de servicios que, por definición, no obtienen beneficios (además, al medir la utilidad podemos comparar entre sí las unidades que prestan el mismo desempeño y hacer visibles las fracciones del servicio menos útiles pudiendo incluso, dada su menor eficacia, plantear reformas o supresiones). O yendo más lejos, medir la calidad. Como ya hemos advertido previamente, asociar la productividad exclusivamente a la eficiencia es reduccionista.

d/ Codificación. Existe la tendencia a creer que las inversiones materiales son las que ayudan a mejorar la productividad olvidando que, a veces, dentro de la transformación de los métodos de trabajo las inversiones intelectuales son cruciales. En este sentido, la codificación es (i) completa, (ii) formal y (iii) permanente. Pero pese a los beneficios de formalidad y seguridad que otorga la codificación, presenta problemas. Así por ejemplo: la dispersión normativa, la enorme dificultad de que alguien conozca el estado de la legislación, la mala adaptación de las normas a las situaciones cambiantes, el exceso de reglamentismo o la carencia de especificaciones necesarias.

e/ Búsqueda de formalidades inútiles. El formalismo, tendencia natural porque facilita, es irritante si entorpece. Hay dos tipos: (i) el natural, que es el que simplifica y ayuda a luchar contra la arbitrariedad y (ii) el artificial, aquel que olvida que las formas son un medio y las convierte en un fin. Su atractivo es que resulta fácil seguirlo y el empleado cubre su responsabilidad. Evidentemente, y ya lo hemos explicado al abordar

la organización metódica, la formalidad natural, consustancial a la práctica administrativa es defendible y saludable. La que entorpece, la que carece de sentido y ralentiza sin ton ni son, debe ser detectada y espurgada.

f/ Control. Se suele denunciar el exceso de control como una de las causas de improductividad, lo cual es un error, cuando no una perversión. De hecho, la instauración de un control profundo constituye una condición fundamental para el buen funcionamiento y productividad de los servicios públicos. Por otro lado, de los dos controles posibles, a posteriori y preventivo, podemos suavizar el apriorístico si se incrementa la responsabilidad de los administradores.

g/Coordinación. Entre las causas organizativas responsables de la improductividad cabe señalar (i) las estructuras administrativas jerarquizadas (de tipo militar) en las que se premia el orden y la autoridad por encima de la eficacia y (ii) la multiplicidad de personal no técnico surgida del incesante proceso de replicamiento administrativo, mal llamado descentralización. Sacar del centro no tiene que forzosamente significar duplicar. En cambio, lo hasta la fecha realizado ha sido generar réplicas territoriales del primigenio órgano central (tener un institución, pongo por caso la universidad, fuera de la capital es positivo, replicar incesante e innecesariamente esa instancia es insuficiente). Esa inflación de instancias ha llevado también a la dispersión gestora, la inflación de personal y juega en contra de la economía de escalas. De ahí que las soluciones básicas sean, (i) reagrupar sin alejarlas dramáticamente del ciudadano y por encima de todo, (ii) coordinar. Pero coordinar no es fácil, aparecerán reticencias y obstáculos de usuarios, funcionarios y responsables políticos.

h/ Responsabilidad. En la opinión pública la irresponsabilidad del funcionario es, lamentablemente, una certeza. La capacidad de sancionar a un empleado público es exigua y compleja y no son pocos, o son muy visibles, los que parecen haber llegado a su máximo nivel de incompetencia: contables con exceso de celo que retrasan todo, administradores que, sin vulnerar un reglamento o ley, no hacen una a derechas, o los que son incapaces de tener iniciativa alguna y viven del reglamentismo más feroz. La norma que regule el empleo público debería mirar más hacia la productividad y menos a las garantías del empleo. Incluso habría que revisar las condiciones de la selección del personal ya que, siendo cierto que el reclutamiento de concurso garantiza capacidades y elimina arbitrariedad, sigue premiándose la memoria y ello es olvidar la decisión o el

discernimiento; capacidades que están mucho más cerca del incremento de la productividad.

Ahora bien, la responsabilidad del empleado público no se acrecienta con las actuales condiciones de la remuneración. En líneas generales, los puestos que requieren mayor capacitación están peor pagados en el sector público y aquellos que requieren menor capacitación lo están en el sector privado. Es decir, el sector privado paga talento y la Administración pública, no. Así las cosas, el trabajador cualificado es difícil reclutarlo y mantenerlo (se fuga, si la coyuntura económica lo hace viable, al sector privado). Y los que existen viven bajo varios peligros: (i) compensar su déficit salarial como menor rendimiento y presencia física, (ii) llega a ser improductivo porque la estabilidad de su plaza no le obliga a reciclarse ni a sentirse amenazado por ser relevados por alguien más y mejor formado, (iii) terminar desempeñando tareas de índole administrativo por falta de materiales o de auxiliares.

(iv) La evaluación:

Por ello, creemos urgente activar, previas garantías evaluativas, un complemento de productividad que mantenga “despiertos” –responsables– a todos los empleados públicos. Debería pagarse al que (i) sobrepasó el rendimiento anual asignado (objetivos) según el parecer de criterios técnicos prefijados, (ii) al que realizó con éxito un trabajo que requería urgencia o entrañaba dificultad y (iii) a quien por su iniciativa o reduce gastos o incrementa la productividad. La evaluación no debe comprobar el rendimiento según parámetros de esfuerzo agotador, sino según el esfuerzo inteligente para el progreso de la organización porque (i) elimina despilfarro, (ii) mejora el conjunto o (iii) mejora detalles.

En buena medida, gran parte de estos mecanismos se plantearon en el Informe, previo al EBEP, que en 2005 realizó de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (CEBEP) que, presidida por Sánchez Morón, constituyó en 2004 el Ministro Jordi Sevilla. El informe propugna un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos en la Administración pública. Modelo que arranca de una buena definición del puesto de trabajo, de las funciones –responsabilidades– que en él se han de desarrollar. Una definición que perfila las plazas advirtiéndonos sobre los conocimientos, aptitudes, destrezas y rasgos de personalidad que requiere el desempeño del puesto. Definición que, junto con los objetivos que para cada unidad explicita la

correspondiente administración, nos permitirá evaluar el desempeño con mayor rigor. Un modelo que junto a la tradicional carrera vertical, prevé la carrera horizontal en la que, sin cambiar de puesto de trabajo, se evolucione conforme el empleado incremente sus competencias. Competencias que serán visadas mediante el sistema evaluativo que, a su vez, dará paso a una mejor gestión de subsistemas como el formativo o el retributivo; dado que la formación centrará sus esfuerzos en los déficits que las evaluaciones nos muestren y los emolumentos se compondrán de unas retribuciones básicas junto con otras complementarias que, en el caso del complemento de productividad dependerán, íntegramente, de los resultados de la evaluación. Modelo, todo él que, además de una mayor eficiencia y productividad, se cerrará prestando, asimismo, especial atención a la evaluación de la calidad de los servicios y satisfacción del usuario. Gran parte de ello, que no todo, alcanzó valor normativo en el EBEP, definitivamente aprobado en el año 2007; pero todavía, como en el caso de los sistemas evaluativos, falta por aprobar normativa de desarrollo que permita su efectiva y generalizada puesta en práctica.

Dentro de este sistema integrado de gestión de personal (Férez Fernández, 2007) que desarrolla el EBEP la evaluación es una de sus principales novedades. En su exposición de motivos ya precisa que: “se introduce así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo”. Algo que el informe de CEBEP ya advertía al indicar que “está llamada a ser, si se aplica bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y del rendimiento del empleado público” (2005:99). Pero no sin advertir que (i) la aplicación debería ser gradual para adaptarse a las capacidades de cada Administración, (ii) los sistemas habían de ser objetivos y transparentes para no perder credibilidad entre los empleados y (iii) se debía trabajar con un margen de flexibilidad para amoldar el sistema a cada realidad administrativa. Advertencias que estaban en la línea de las que realizaba el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana* (2005): (i) necesidad de un sólido liderazgo político que avale la institucionalización de las evaluaciones, (ii) consensuar con los representantes de los trabajadores los mecanismos evaluativos para evitar anticuerpos, (iii) utilizar apoyos externos expertos, (iv) claridad en los criterios y facilidad en la transmisión de los mismos hacia el interior, (v) madurez organizativa en el sentido de que no se implemente el proceso evaluativo sin antes, por ejemplo, haber analizado y definido

bien los puestos de trabajo. Por ello Longo (2005: 31) advierte que la generación de un sistema evaluativo no se debe convertir en un nuevo instrumento rutinario, sino que representa una fuerte inversión en el desarrollo de capacidades organizativas y personales y un cambio de cultura interna en cómo se relacionan organización y empleados. Sin embargo, no cree necesario atascarse en la búsqueda del indicador clave; analizar el rendimiento y perseguir su mejora son su clave. Gorriti (2007) redonda en la idea de superar los miedos a implantar las técnicas evaluativas siempre que lo que se mida sea (i) relevante, (ii) fiable, (iii) discriminante y (iv) práctico. El propio EBEP, en su exposición de motivos, adopta sus cautelas y reclama que los sistemas evaluativos cumplan los principios de igualdad, objetividad y transparencia, algo que el artículo 20.2 convertirá en: “transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación” y se han de aplicar “sin detrimento de los derechos de los empleados públicos”. Se requiere pues que el proceso de elaboración e instauración sea lo más participativo posible; directivos, gestores, agentes sociales –no olvidemos que se trata de un tema inserto en las materias objeto de negociación (art.37.1) –. Asimismo, en el plano individual, cada trabajador ha de saber quién, cómo, cuándo, de qué manera va a ser evaluado y qué resultados se han obtenido. Y en el plano colectivo debe conocerse por áreas, unidades, departamentos, etc. qué resultados se han alcanzado. La objetividad tampoco debe ser llevada a sus máximas consecuencias “ya que es imposible objetivar absolutamente” (Noguer Portero, 2008: 314) y privaríamos al mecanismo de la flexibilidad necesaria para su éxito. Algo similar cabe apuntar de los otros tres criterios que no son sino reproducciones de máximas constitucionales; son, claro está, incuestionables, pero “debe darse un margen razonable de confianza a la persona o personas que llevan a cabo la evaluación” (Noguer Portero, 2008: 315).

La evaluación del empleado público, con las garantías antedichas, se convierte a partir del EBEP en un derecho para los trabajadores y en un reto para las Administraciones. Derecho de los empleados porque su regulación se ubica en el título III, capítulo II del EBEP relativo a éstos y reto porque el art.20.1 les conmina a establecer los sistemas evaluativos a éstas. Algo que la disposición final cuarta, apartado segundo, determina que producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de la función pública que se dicten en desarrollo del EBEP. Estamos por tanto ante un derecho que lo será en su día. Y así se configura como un nexo entre la aproximación macro –la política de personal y sistema de gestión de recursos humanos– y la micro –

los instrumentos y las técnicas concretas– (Salvador, 2008: 4) a la relación productiva entre trabajador y organización.

Pero, ¿qué es la evaluación del desempeño? Según el artículo 20.1, párrafo segundo: “es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”. Se combinan por tanto, eficacia (logro de resultados según objetivos), eficiencia (rendimiento) y comportamiento (conducta profesional). En la literatura destacaríamos la definición de Salvador “emitir un juicio de valor sobre el desarrollo laboral de los trabajadores, bien sea a partir de los resultados actuales o del potencial que se infiere de sus rasgos personales y profesionales” (2009: 4), de la que consideramos cuestionable evaluar potencialidades, y la más concreta y certera de Gorriti, “el proceso mediante el cual se mide y valora un comportamiento organizacional relevante, bajo el dominio del ejecutor” (2007: 10).

Sabiendo ya qué es evaluar y qué garantías ha de comportar conviene conocer el recorrido que ha de seguirse para implantar el sistema en una Administración. Y seguramente el primer paso es definir los objetivos que se pretenden conseguir con la evaluación del desempeño, determinar qué se busca, qué utilidades le vamos a encontrar a lo obtenido; en definitiva, quién va a obtener provecho de los resultados de la implantación del sistema evaluativo. ¿Por qué se evalúa? y ¿para qué se evalúa? Llegados a este punto, el siguiente paso deberá responder al resto de las preguntas que son el objeto esencial de este trabajo: qué se evalúa, a quién se evalúa, cómo se evalúa, cuándo se evalúa y dónde se evalúa. En la determinación de estas cuestiones será crucial la participación. Recabar la opinión de los responsables administrativos, de especialistas, de los empleados públicos, de sus representantes sindicales será, además de una obligación en el último caso, una dinámica participativa que redundará en el éxito del sistema.

La apertura participativa nos permitirá afrontar el tercer paso; poder determinar los contenidos concretos que integramos dentro de cada uno de tres elementos objeto de la evaluación: cuáles son las conductas profesionales idóneas, cuáles los parámetros que explican el rendimiento y cuáles los objetivos que lograr. Concretar estos ítems determinando qué indicadores “que ofrezcan la información necesaria, cuantificable y precisa, para poder situar a cada empleado en su justo término” (Noguer Portero, 2008: 313) es el objetivo de esta tercera fase.

Cuando se inicia la construcción de un sistema evaluador se ha de pensar qué queremos obtener de él, qué efectos o qué impactos tendrá su aplicación sobre el trabajador y sobre la organización. El EBEP explicita algunos de estos efectos que el sistema evaluativo ha de desarrollar en otros subsistemas. En concreto, como ya hemos advertido, se establecen impactos en (i) la formación, (ii) la carrera profesional horizontal, (iii) la promoción interna, (iv) la provisión de puestos de trabajo y (v) las retribuciones complementarias.

a/ Variables que determinen un sistema evaluativo.

Como hemos apuntado en la introducción, hemos echado a faltar en la literatura especializada una determinación de las variables que explican la evaluación entendida como un todo; como un sistema. Por ello, en el análisis de nuestros estudios de caso hemos intentado, como primer paso, encontrar el mínimo común denominador a todos ellos; las variables que nos permitan definir cualquier sistema y entendemos que éstas son: (i) finalidad, (ii) efectos, (iii) objeto de la valoración, (iv) evaluador, (v) grado de segmentación, (vi) fuentes, (vii) periodicidad y (viii) grado de satisfacción.

1.- Finalidad (¿por qué?). La literatura nos explica que tradicionalmente la evaluación se hacía para distribuir el complemento de productividad, para dar argumentos que apoyasen medidas en materia de carrera administrativa, para detectar debilidades que se pudiesen corregir con iniciativas formativas, o para generar diálogo en las unidades que asentasen las bases para una gestión por objetivos (Salvador, 2009: 2). También se ha considerado que la finalidad podría ser: “mejorar la eficacia y la eficiencia organizativas, mejorar el reclutamiento y la retención de los buenos profesionales, incrementar la motivación y desarrollar habilidades y competencias” (Salvador, 2009: 22; 2008: 95). Nosotros creemos que son cuatro las principales motivaciones que, no de manera excluyente, pueden justificar que una organización tome la decisión de emprender una iniciativa de este tipo: controlar, racionalizar, motivar o gratificar.

a/ *Control*. Cuando el principal interés es controlar las actitudes negativas en que incurren los trabajadores. Es una manera de eludir aplicar el régimen disciplinario, bien por la dificultad que comporta acreditar suficientemente los hechos o bien para

evitar la confrontación directa con el trabajador infractor. En la práctica se centra en luchar contra el absentismo.

b/ *Racionalización*. Cuando lo que se pretende es conseguir el mejor rendimiento de los recursos humanos de la organización; que el trabajador mejore, se desarrolle e incremente la cantidad y calidad del producto, a menudo mediante formación y/o reflexión.

c/ *Motivación*. Cuando lo que se busca es dar incentivos a los que mejor trabajan y/o dotarse de flexibilidad para reclutar nuevos talentos. En resumen, retención y captación de talento con una doble voluntad: (i) que el trabajador tenga la percepción de que su trabajo es valorado y (ii) que no sucumba a la tentación de cambiar de puesto de trabajo sólo con el fin de mejorar sus retribuciones.

d/ *Gratificación*. Hacer partícipes a los trabajadores de los beneficios generados por haber cumplido los objetivos de la organización.

2.– Efectos (¿para qué?). La evaluación tiene y ha de tener consecuencias – mayores o menores, según los casos. Los resultados de la misma deben tener alguna repercusión en los empleados –aunque sin duda también en la organización: replanteamiento de estructuras, redefinición de procesos, etc. – y sería deseable que también en el cumplimiento de la finalidad para la que se diseñó la evaluación. Los efectos que pueden producir, siguiendo a Salvador (2008: 97) se pueden condensar en cuatro grupos:

a/ *Retributivos*. Mediante un complemento al sueldo o determinando la parte variable de éste; obviamente, cuando los efectos suponen carrera también comportan una mejora retributiva, pero entendemos que estos efectos económicos son indirectos¹¹.

¹¹ Existe discrepancia sobre que porcentaje sobre la retribución total debe suponer el complemento de productividad. Palomar (2009: 487) defiende que “el volumen global del incentivo sea significativo respecto de la totalidad de las retribuciones y sensible -tanto al alza como a la baja- a los resultados del órgano evaluado” y la CEBEP (2005) atribuía a “la escasa relevancia del complemento” el fracaso que ha sido hasta ahora la aplicación del complemento de productividad” al tiempo que advertía que “las tendencias mas innovadoras en materia de retribuciones abandonan progresivamente el principio universalista e introducen criterios de flexibilización de las retribuciones (...) favoreciendo aquellas que se vinculan al desempeño”.

b/ *Curriculares*. Dos son las posibles consecuencias curriculares: (i) la carrera horizontal y (ii) la promoción o carrera vertical; algunas administraciones también lo han vinculado a la selección –teniendo en cuenta las valoraciones positivas obtenidas por personas que han ocupado un puesto de trabajo de manera interina de cara al acceso a la provisión definitiva. Desde la vertiente del trabajador, la posibilidad de hacer carrera administrativa puede ser un poderoso incentivo, siempre y cuando se perciba como una posibilidad real, no falseada por episodios de *spoil system* (Nieto, 2003; Magán, 2009: 368).

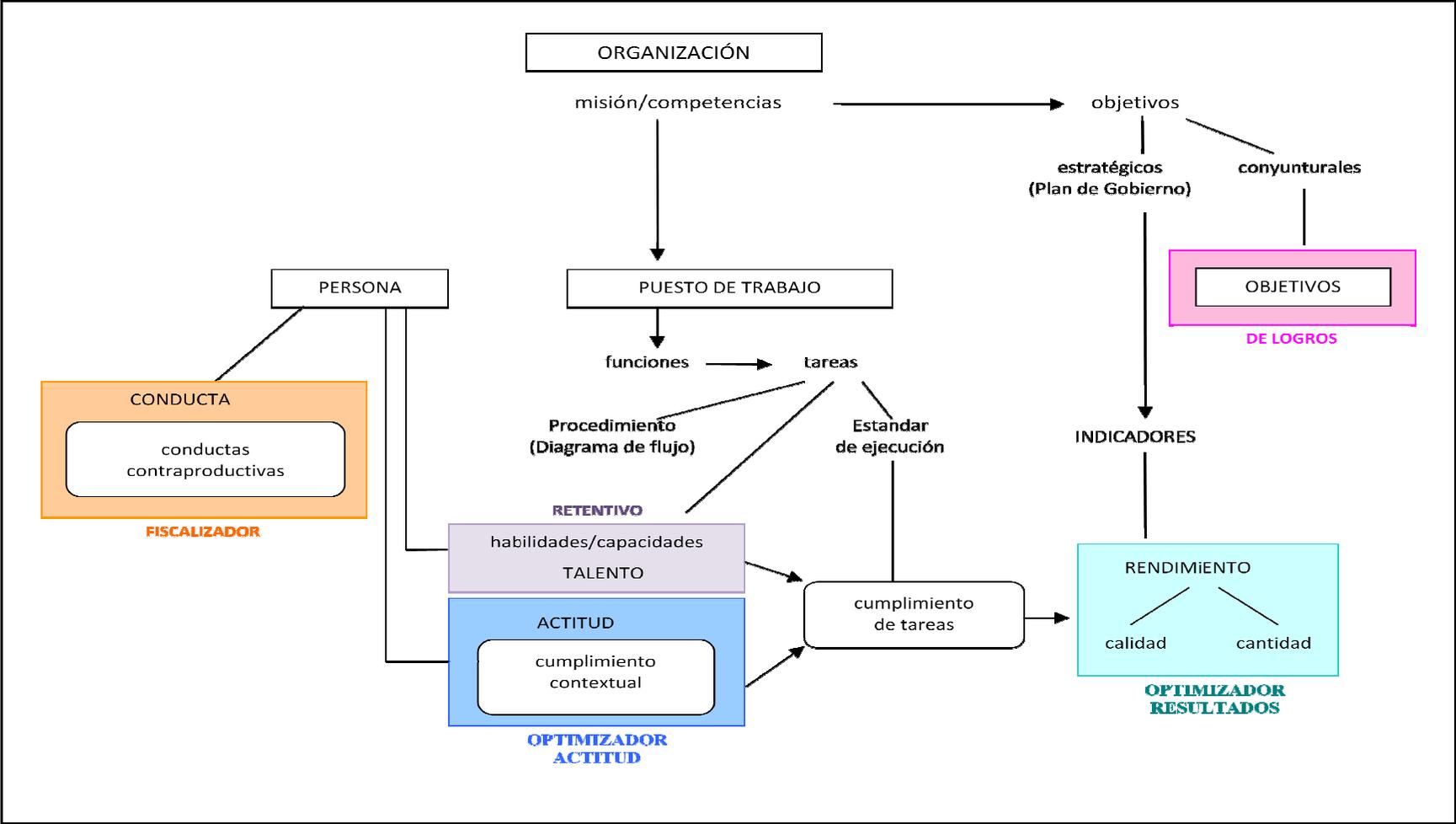
c/ *Formativos*. Normalmente no será un efecto directo; sin embargo, dado que una de las motivaciones de evaluar el desempeño puede ser mejorar la preparación y cualificación de los empleados, la formación puede ser un efecto que, si es de calidad, los trabajadores pueden incluso percibir como un premio.

d/ *De reflexión*. El efecto perseguido podría ser tanto la reflexión del trabajador como promover el diálogo y el debate entre el trabajador y su superior jerárquico o el jefe de la unidad sobre la mejor manera de alcanzar los objetivos, de llevar a efecto las tareas o de desarrollar las funciones encargadas.

3.– Objeto de valoración (¿qué?). En el cuadro 1 podemos ver cómo se relacionan los objetos de valoración con las tipologías de sistemas de valoración que propondremos en este estudio. Partimos de la constatación de que la organización tiene una misión que justifica su existencia y unas competencias que delimitan su marco de actuación. Estas competencias se materializan en objetivos, que pueden ser estratégicos o coyunturales; y que pueden exigir unas actuaciones extraordinarias que requieren flexibilidad de la organización y de sus trabajadores. Cualquier objetivo coyuntural ha de ser operativizado mediante indicadores mesurables. En ese caso, cuando el sistema evaluativo se organiza con el fin alcanzar unos objetivos de ésta índole, hablamos de un modelo evaluativo de logros.

Por otro lado, la organización se materializa en una estructura que dispone del puesto de trabajo como elemento mínimo e indispensable. Éste es la unidad necesaria para llevar a término unas funciones, que para ser realizadas implican el desarrollo de unas tareas. En líneas generales, estas tareas deben permitir el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización. Por ello, la operativización de estos objetivos

Cuadro 1.- Relación entre las tipologías evaluativas y los objetos de valoración*



*Las flechas indican una relación causal o de consecuencia y las líneas dibujan opciones o posibilidades. Fuente: Martínez y Jané (2011)

y la concreción de los indicadores, que medidos permiten determinar el grado de cumplimiento de aquellos, es un mecanismo de valoración del rendimiento. Las tareas, por tanto, no son una mera relación de actividades por hacer, sino que representan la manera correcta y óptima de cumplir las funciones del puesto de trabajo. En definitiva, la cuota parte de los objetivos estructurales de la organización. De ahí, que la manera óptima de realizar una tarea se desglose en tres elementos: (i) el procedimiento que se ha de seguir, (ii) las habilidades y capacidades que es necesario emplear (talento) y (iii) el estándar de ejecución –concrección que expertos y experimentados hacen sobre cómo hacerlo.

Por todo ello, cuando una organización articula el mecanismo con el fin de observar cómo se desarrollan las tareas está valorando el rendimiento. Una valoración que incide, más o menos, en los aspectos cualitativos y cuantitativos; pero que siempre busca optimizar el rendimiento de un trabajador en un determinado puesto de trabajo. Si el sistema pone el foco en el puesto de trabajo, bien sea analizando el cumplimiento de los objetivos fijados o el de las tareas del puesto, estamos ante un modelo optimizador de resultados. Si este sistema focaliza en el individuo; en su conducta, actitud o talento estaremos, por orden ante un modelo evaluativo, fiscalizador, optimizador de actitud o retentivo. De lo dicho resultan por tanto tres objetos posibles de la valoración: (i) la persona, (ii) el puesto de trabajo y (iii) los objetivos de la organización.

a/ *Persona*. Normalmente al valorar a la persona como trabajadora se ha optado por los aspectos más objetivables: absentismo, presencialismo. Es muy cuestionable que una mayor presencia en el puesto de trabajo implique una mayor productividad porque (i) asistir no siempre implica trabajar y (ii) porque para los colectivos que no trabajan directamente en atención al público o servicios, los que poseen un carácter más técnico o los que tienen acusadas puntas de trabajo y cotas de menor actividad lo importante no es estar en el puesto, sino cumplir unos objetivos concretos. Si por el contrario al valorar a la persona se opta por criterios más subjetivos tales como la percepción que tiene el superior jerárquico de la actitud de un trabajador hacia el trabajo corremos el riesgo de acabar utilizando la evaluación para enmascarar un castigo hacia conductas que serían merecedoras de procedimientos disciplinarios. Por nuestra parte, entendemos que cuando el objeto de un sistema evaluativo es la persona no han de analizarse los resultados de su actuación, sino que se trata de una “técnica centrada en el ejecutor”

(Cortés, 2009: 20) y que comprende tres posibles vertientes: la conducta, la actitud y el talento.

Distinguiremos entre conductas negativas y positivas. Las primeras las denominamos. contra-productivas (Gorriti i Basterra, 2009: 16). Lo deseable es que la organización fuera capaz de controlarlas por vías ordinarias: concienciación y, de ser necesario, régimen disciplinario (Cortés, 2009: 16). Respecto de las conductas positivas únicamente valoraremos la conducta profesional, que es el ámbito cualitativo a través del que enjuicamos la *actitud* con la que se realiza el trabajo. El matiz es importante porque el adjetivo “profesional” evita entrar en consideraciones personales asociadas a percepciones subjetivas sobre características de la persona que no están relacionadas con su trabajo. El EBEP nos habla de interés, iniciativa, esfuerzo; lo que Gorriti y Basterra llaman desempeño contextual (2009: 16). Actitudes que, con independencia de las condiciones del puesto de trabajo permiten mejorar el rendimiento en el mismo. Cabe añadir que no alcanzar una buena valoración en las conductas positivas no implica que se caiga en las negativas y viceversa.

Por último, el talento. Éste es entendido como el conjunto de conocimientos, capacidad y pericia. No es tanto una apreciación del valor añadido que aporta el talento del trabajador a la organización –que también– cuanto de la capacidad de mejora, de crecimiento profesional que experimenta. La consolidación del talento es la única justificación posible de la carrera vertical.

b/ *Puesto de trabajo*. La tendencia suele ser indagar en “qué significa hacerlo bien” en el desarrollo de las funciones y tareas por parte del trabajador. El puesto de trabajo es el núcleo básico de la gestión de recursos humanos con una centralidad incuestionable (CEBEP: 2005). Un puesto se define por las funciones que se le atribuyen y se concreta en las tareas que el trabajador ha de desarrollar para cumplir las funciones. (Toña i Gorriti, 2006; Férez Fernández, 2009: 65). Cuando combinamos aspectos organizativos –procedimientos, diagramas de flujo– con aspectos de la persona –actitud y talento– podemos definir los estándares de ejecución de una tarea y, mediante indicadores, valorar el resultado –*performance appraisal*–; es decir, el rendimiento cualitativo y cuantitativo del trabajador. Los sistemas evaluativos que tienen por objeto el puesto de trabajo valoran por tanto, los resultados de las tareas desarrolladas como la

actitud del trabajador en el desempeño de sus tareas (Longo, 2005: 129; Salvador, 2009: 23).

c/ *Objetivos*. Más innovadora es la opción de considerar la evaluación del cumplimiento de objetivos –individuales o colectivos– (Cortés, 2009: 12). No en vano, son los objetivos estratégicos de la organización los que se convierten en funciones del puesto de trabajo y tareas para el empleado. Incluso, Longo (2005: 132) estima que sólo los objetivos estratégicos es lo que habrían de ser evaluados. Sin embargo, nosotros creemos que también es lícito evaluar los coyunturales, siempre y cuando se expliciten convenientemente su duración y se articulen previamente los indicadores operativizados con que medirse.

4.– Evaluador (¿quién?). Quién se encarga de evaluar no es un tema banal, especialmente si existen elementos de naturaleza subjetiva en el procedimiento. Para que el evaluador sea objetivo e imparcial se requiere que (i) conozcan el puesto de trabajo, (ii) conozcan a las personas a evaluar y estén formados en emitir juicios fiables y válidos (Cortés, 2009: 27). Ello requerirá una buena formación previa de los jefes de unidad si van a ejercer de evaluadores o que la organización se dote de un servicio de recursos humanos con conocimientos suficientes en la materia.

a/ *Evaluación directa*. Que sea el superior jerárquico, con capacidad del jefe de unidad de revisión, es la opción habitual y parece que lógica (Longo, 2005: 133).

b/ *Evaluación mixta*. Un sistema en el cual participan el trabajador y su superior jerárquico, aporta tres mejoras al sistema anterior: (i) involucra al trabajador haciéndolo reflexionar sobre su cumplimiento, (ii) favorece el diálogo dentro del equipo y (iii) origina dos fuentes de información que permiten detectar casos de valoraciones poco objetivas por parte del superior.

c/ *Evaluación indirecta*. Derivar la evaluación a una unidad especializada dentro de la organización permite profesionalizar la función; pero aleja al trabajador del proceso y no genera la complicidad necesaria con el mecanismo. Sin embargo, de ser posible, es un magnífico recurso para casos de disparidad en la evaluación mixta.

d/ *Evaluación externa*. Una empresa ajena a la organización que realice la evaluación es otra opción que tiene sentido en servicios o unidades con atención al

público en las que es necesario cotejar los datos con la satisfacción del usuario. En el resto de los casos son más los inconvenientes que genera esta dinámica que las ventajas.

e/ *Evaluación circular* (360°). Finalmente, se considera la posibilidad de una evaluación donde el evaluador sea evaluado por la persona evaluada. Si bien hay autores que afirman que está por demostrar que esta dinámica acrecienta la calidad de la evaluación y que incluso hay casos obvios de disfuncionalidad (Cortés, 2009: 26) creemos, seguramente desde la candidez, que del mismo modo que conocer la valoración del usuario de un servicio o del ciudadano atendido por una Administración es una parte necesaria del proceso de evaluación del desempeño, también lo es, de cara a los responsables, la percepción cuantitativa y cualitativa que sus subordinados tengan de su desempeño como jefe.

5.— Grado de segmentación (¿De qué manera?). La premisa suele ser siempre dotarse de un único sistema para todo el personal de una Administración. Se entiende que la unicidad garantiza la igualdad. Pero en cambio, sostenemos que la realidad es dispar y que el principio de igualdad radica en tratar igual a los que son iguales y de manera desigual a los que no lo son. Por tanto, no es descabellado pensar en que una organización se dote de sistemas alternativos de evaluación del desempeño según sean las funciones de los puestos de trabajo y las tareas de los empleados a evaluar.

6.— Fuentes (¿cómo?). Los mecanismos de que se dota el sistema han de permitir que la evaluación se haga desde ellos y el resultado ha de ser una gradación que permita establecer qué trabajadores se ubican muy por encima de la media y cuáles muy por debajo. Según el grado de objetividad alcanzado podemos referirnos a dos grandes categorías:

a/ *Objetivables*. Otorgamos esta consideración a los mecanismos evaluativos que nacen de información proporcionada por bases de datos o los que surgen de la medición de indicadores; es decir, de la constatación empírica de cumplimiento de determinados niveles establecidos previamente. En el caso de las bases de datos suelen ser generadas por los gestores de recursos humanos y responden habitualmente a presencialismo, absentismo, asistencia a actividades formativas, etc.

b/ *Subjetivables*. Son los que requieren de la apreciación del evaluador. Es obvio que subjetivo no implica parcial. Para ello se hace imprescindible la fijación previa de unos criterios que enmarquen con un elevado nivel de concreción cómo realizar la valoración. Como instrumentos concretos que pueden utilizarse en estos casos podemos hablar de las memorias realizadas por las personas que han de ser evaluadas haciendo balance de su desempeño, las actas de valoración que cercenan mucho más el ámbito de la evaluación determinando claramente qué se mide y en qué escalas o las encuestas de satisfacción del usuario que es el destinatario final de la acción del empleado.

7.- Periodicidad (¿cuándo?). La duración que se establece también ofrece una idea del mecanismo. Lo más habitual es adaptarla a la estructura retributiva o a la de los procesos de carrera que de ella deriven; pero también pueden ser temporales sin más (trimestral, semestral, anual, etc.) Igualmente puede ser “determinada”, normalmente por tal se entiende la anual, coincida o no con un año natural, aunque también las hay supra-anales o “variable”, que es como se identifica a la infra-anual y que, lógicamente, es la que mejor se adapta a picos de trabajo o a objetivos concretos que requieren una aplicación intensa, pero más breve que la anualidad.

8.- Grado de satisfacción. Esta variable realmente no es necesaria para la configuración de nuestros tipos, pero entendemos que es el epílogo ineludible de cualquier aproximación a esta materia. No hemos sido capaces de detectar ningún sistema que evalúe al mecanismo evaluatorio. Ya hemos referido que el EBEP da carta de obligatoriedad al mecanismo evaluativo y no parecería necesario tener que evaluar la bondad de un mecanismo preceptivo; pero precisamente por su naturaleza y por la necesidad de estos mecanismos de mejorar conforme se van aplicando creemos que sería positivo que se pudiese, por parte de los empleados, calificar el sistema como: (i) modelo satisfactorio y (ii) modelo no satisfactorio. Y, en buena lógica, que se explicitasen los porqués de sus respuestas para saber si la satisfacción nace de la ausencia de impactos o de la existencia de los mismos o de la linealidad en el trato o de la diversificación o de otras muchas razones que convendría pensar y tabular.

Cuadro 2.- Tipología de sistemas de evaluación del desempeño

VARIABLES		FISCALIZADOR	OPTIMIZADOR		RETENTIVO	DE LOGROS
			ACTITUD	RESULTADOS		
FINALIDAD	Control	Sí	No	No	No	No
	Racionalización	No	Sí	Sí	No	No
	Motivación	No	No	No	Sí	No
	Gratificación	No	No	No	No	Sí
EFFECTOS	Retributivos	Sí	Sí / No	Sí / No	Sí	Sí
	Curriculares	No	Sí / No	Sí / No	No	No
	Formativos	No	No	Sí	No	No
	Reflexión	No	Sí	No	No	No
OBJETO	Persona	Sí	Sí	No	Sí	No
	Puesto	No	No	Sí	No	No
	Objetivos	No	No	No	No	Sí
SEGMENTACIÓN	Unitario	Sí	No	No	Sí	Sí
	Segmentado	No	Sí	Sí	No	No
FUENTE	Objetiva	Sí	No	Sí	No	Sí
	Subjetiva	No	Sí	No	Sí	No
EVALUADOR	Directa	No	Sí	Sí	Sí	No
	Mixta	No	Sí	Sí	No	No
	Indirecta	Sí	No	No	No	Sí
	Externa	No	No	No	No	Sí
	Circular	No	No	Sí	No	No
PERIODICIDAD	Fija	Sí	Sí	Sí	Sí	No
	Variable	No	No	No	No	Sí

Fuente: Martínez y Jané (2011)

(v) Tipología

Un avance de lo que implican los cinco sistemas de evaluación que proponemos lo hemos avanzado al abordar el objeto de la evaluación. De hecho son los indicadores objeto y finalidad los principales, aunque no suficientes, para comprender las diferencias que representa cada uno de los tipos ideales (aunque surgidos de los análisis de casos que hemos advertido) que hemos configurado. Por otro lado, los cinco sistemas que proponemos no difieren absolutamente entre ellos; es más, bastantes de las variables propuestas –que están representadas, en el cuadro 2, con un “sí” o un “no”, según sean o no necesarias para la definición del modelo, son comunes a varios de los sistemas. Pero es la combinación de las siete la que nos ofrece los cinco sistemas que planteamos: fiscalizador, optimizador de actitud, optimizador de resultados, retentivo y de logros.

Debemos además añadir que no se tratan de sistemas cerrados e inalterables. Estamos convencidos de que una organización puede generar un sistema propio que conjugue dos o más de los que proponemos. Sin embargo, lo que no creemos es que exista la posibilidad de generar sistemas evaluativos que escapen drásticamente a alguna de las cinco lógicas inmanentes a nuestro cinco tipos de sistemas evaluativos.

Modelo Fiscalizador (MF). La finalidad de este tipo es fiscalizar la variable tiempo de la ecuación de la productividad. No se preocupa ni de la calidad, ni de la cantidad de los resultados obtenidos, ni pretende premiar a los trabajadores más talentosos por el cumplimiento de objetivos, lo que le interesa es conseguir que los trabajadores asistan a sus puestos de trabajo, dado que bajo este modelo se parte de la concepción de que a mayor presencia mayor producción y, por tanto, productividad. De ahí que, respetando las ausencias por vacaciones, maternidad, enfermedades y accidentes profesionales, la concreción de qué ausencias son justificables será un elemento esencial de la discrecionalidad organizativa. Por ello, todas las ausencias injustificadas o aquellas que no siéndolo, se asientan en una causa “débil” son objeto de persecución por este mecanismo evaluativo. Este tipo de sistemas tienden a remunerar por presencia efectiva en el puesto de trabajo y a retirar ese complemento si se producen un determinado número de ausencias; por lo demás, no suelen albergar otra finalidad.

Su objeto de evaluación son las personas; pero no se centran en las capacidades o conocimientos; lo relevante es que se cumpla la jornada laboral. Sus efectos, tal y como hemos apuntado, suelen ser estrictamente retributivos: un plus. Según qué ausencias considere justificadas la organización hablaremos de (i) “pagar más por ir a trabajar” cuando sólo se penalice las ausencias injustificadas o las indisposiciones – ausencia al puesto de trabajo alegando motivos de salud sin justificación médica alguna– o de (ii) “pagar más por trabajar más” cuando se abona el plus en reconocimiento de un compromiso con la organización a aquellos trabajadores que renuncian a los permisos a que tiene derecho.

El sistema ha de ser único para todo el personal. También ha de ser objetivo e indirecto en sus fuentes; es decir, los datos a utilizar serán facilitados por las unidades de recursos humanos. Respecto de la periodicidad no existe necesidad de alguna en concreto, pero parece razonable que sea determinada.

Es un sistema que existe y se utiliza sobre todo en el ámbito de la justicia y de fuerzas y cuerpos de seguridad; pero que a nuestro entender no es, en realidad un sistema de evaluación del rendimiento. Creemos que se trata de un vericuetto con el que eludir el régimen disciplinario. En vez de penalizar al incumplidor, premio al cumplidor. Además de resultar gravoso para la Administración resulta ilógico como mensaje pagar un complemento por cumplir con una obligación laboral básica: acudir a trabajar. Resulta obvio que ante la necesidad, virtud y que dado el problema del absentismo y las dificultades de combatirlo vía disciplinaria se ha optado por el instrumento evaluativo como instrumento con el que erradicarlo. Lo más dramático es que casi todos los responsables de personal con quienes hemos hablado sobre él coinciden en su eficacia contra el absentismo.

Modelo Optimizador. Su finalidad es mejorar la calidad de la actitud del trabajador, así como del desarrollo de sus tareas. Con ello mejora la eficiencia y por tanto, la productividad. Pese a que la finalidad es única, su doble procedencia: (i) mejorar la eficiencia a través de una excelsa actitud o (ii) mejorarla mediante una potenciación del rendimiento –cantidad y/o calidad– nos aboca a dos modelos optimizadores diferentes. Así podemos hablar de un modelo optimizador de actitud (MOA) y de un modelo optimizador de resultados (MOR) que será una evolución del MOA porque el desempeño contextual, junto con las capacidades y conocimientos, son

requeridos para el buen desarrollo de las tareas asignadas. Así pues, alcanzar una mayor eficiencia mediante el óptimo en cuanto a actitudes y resultados será la finalidad esencial de estos sistemas evaluativos. Por ello, aun asumiendo el efecto colateral que pueda tener como incentivo de retención de talento, no es el objetivo principal sino que su finalidad es incrementar el cómo y el qué se hace. Tampoco tiene importancia incidir en el presencialismo porque o bien no es trascendente en esos puestos de trabajo o bien se adoptan otros mecanismos o, sencillamente, incrementa como derivada natural del proceso de mejora en el que está inserto el empleado. Y lo mismo cabe apuntar de la consecución de objetivos coyunturales; puesto que este sistema está concebido para alcanzar objetivos estratégicos de la organización.

A partir de una finalidad común nacen las diferencias entre los dos submodelos. Así, el objeto del MOA es cómo la persona se implica en el trabajo sin concretar la tareas requeridas o las capacidades necesarias. En cambio el MOR arranca de un análisis previo de las tareas y perfil del trabajador y desde ahí evalúa el desempeño de éste tanto desde la actitud manifestada como de las capacidades desarrolladas, de los conocimientos aplicados y de los resultados obtenidos. Por ello, decimos que el MOA tiene por objeto la persona y el MOR el puesto de trabajo.

Los efectos son diversos y varían según la Administración que lo aplique. Tanto MOA como MOR suelen tener uno de carácter retributivo. También sería aconsejable, vincular la carrera profesional a este modelo evaluativo. Por nuestra parte, entendemos que el MOR, dado su carácter evolucionado y omnicompreensivo, podría perfectamente ser el instrumento que permitiese articular un salario para todos los empleados con una parte estable (aproximadamente el 60/70%) y otra variable (entre el 30% y el 40%); sería la evaluación positiva la que facultase para adjudicar la parte variable del salario. La diferencia entre MOA y MOR está en los efectos destinados a corregir los déficits observados. El MOA corrige la falta de actitud positiva con la reflexión –personal o compartida con el superior– y el MOR las corrige mediante formación.

Desde el grado de segmentación el MOA necesita ser adaptado a las diferentes tipologías o colectivos de personal y el MOR a agrupaciones homologables de puestos de trabajo. Una evaluación genérica, con este mecanismo, transmite a los trabajadores la sensación de desvinculación de lo que se evalúa con la realidad. Precisamente esta

adaptación a la realidad cotidiana explica también que la periodicidad sea más operativa si es determinada.

En el caso del MOA, la fuente sólo puede ser subjetiva, porque no hay manera de evaluar objetivamente actitudes. Por ello, más que en ningún otro mecanismo, es crucial la capacidad del superior jerárquico para ejercer como jefe. Los mecanismos de evaluación directa son apropiados en la medida que el jefe ejerza su liderazgo y los mixtos si facilitan el diálogo empleado/jefe. El MOR se maneja mejor con fuentes objetivas, si bien no existe impedimento alguno a que utilice también subjetivas. Se maneja bien con evaluaciones directas como mixtas; pero también –y es el único– apunta como válida la circular.

Creemos que este sistema es el que mejor se adapta al artículo 20 del EBEP y también es el que está sirviendo de referencia de todos los nuevos sistemas que se están diseñando (así por ejemplo, los sistemas para personal de la administración estatal de Portugal e Italia). Nos atreveríamos a decir incluso que el MOR es la evaluación. Los otros modelos representan un cierto oportunismo. Se trata de objetivos ajenos al proceso evaluativo que han utilizado un mecanismo evaluativo como subterfugio con el que ser logrado. Son sistemas que se articulan para alcanzar un objetivo en principio ajeno a lo que la evaluación representa como subsistema del sistema de gestión de personal.

Modelo Retentivo. Vayan por delante dos cosas. Son escasísimos los modelos evaluativos que se articulan bajo este formato y los que existen son más fruto de una reconversión *de facto* que de una pretensión inicial en este sentido. Retener y captar talento es a menudo una prioridad para los jefes de unidad que ven cómo sus mejores trabajadores se marchan a otro puesto de trabajo, muchas veces con funciones sensiblemente diferentes a las que hasta la fecha desempeñaban, exclusivamente por razones económicas. Una solución a esta fuga por dinero y no por funciones y/o tareas se solucionaría, perfectamente, con la carrera horizontal. Pero en tanto se articula, algunos jefes de personal nos han comentado, y unos pocos han articulado, un aparente mecanismo evaluativo con el único fin de poder retribuir económicamente a aquellos trabajadores en “riesgo de fuga económica”. No se trata de una compensación económica que suplante lo que están “perdiendo” por no irse, sino de un reconocimiento, un incentivo que, juntamente con la tendencia natural a no cambiar, retenga al trabajador.

Resulta obvio que lo evaluado es la persona; ni el desempeño de la jornada, ni las capacidades o conocimientos demostrados, ni necesariamente el desarrollo de las tareas. Lo valorado es su capacidad de resolver problemas o su nivel de compromiso con la unidad. Los efectos, claro está, son siempre retributivos aunque en la práctica también van acompañados de un reconocimiento informal por parte del inmediato superior jerárquico. La uniformidad no es, en principio, determinante; pero lo que sí resulta necesario es fijar criterios únicos con el fin de evitar que lo que pretende retener a los mejores se caiga en el amiguismo. La fuente es subjetiva pues se trata de la percepción del superior jerárquico –evaluador único– y que éste relaciona con las necesidades concretas de la unidad y con la capacidad del empelado de acometer sus tareas y participar en el desarrollo de las funciones y objetivos de la unidad. También parece lógica una periodicidad determinada ya que de ser variable parecería que son gratificaciones por objetivos coyunturales y en cambio el sistema busca retener a quien se considera estructuralmente una pérdida sensible caso de irse.

Modelo de logros. Es un mecanismo que nace con el fin de retribuir la consecución de objetivos coyunturales que se han determinado desde la dirección de la organización y que no forman parte de las funciones cotidianas de la organización. Tiene por tanto la naturaleza de incentivo más que de evaluación. Suele ser un reconocimiento grupal y ello puede provocar que una aportación individual sobresaliente quede diluida como actuación del equipo; o lo que sería peor, que cobre fuerza la figura del gorrón (*free-rider*).

El objeto es el cumplimiento de objetivos sin entrar a considerar si se ha llegado mejorando la eficacia del equipo, por la aportación excelsa de alguno de los componentes o porque era un objetivo fácilmente asumible con los medios –humanos y materiales– de que se disponía. Da igual, lo importante es que se ha cumplido en tiempo y forma. Se entiende que la presión interna del grupo corregirá las posibles conductas negativas de los menos implicados. Los efectos, en lógica con lo expresado, son sólo retributivos. Carecerían de lógica efectos formativos o curriculares habida cuenta que la obtención de objetivos coyunturales no implica, necesariamente, pericia en las tareas habituales y además, resulta difícil concretar la aportación o las carencias individuales a un logro colectivo. El sistema es uniforme y la fuente ha de ser objetiva y transparente. La evaluación puede ser indirecta o externa, sobre todo si hay afectación a

consumidores o usuarios finales. Es el modelo en donde cobra mayor sentido la periodicidad variable; según el objetivo. De hecho, una larga duración del periodo a evaluar haría perder la tensión motivadora de incentivo que este modelo pretende

Conclusiones:

La evaluación ayuda a mejorar la productividad; pero no se trata de un binomio monocausal. La productividad ha de incrementarse antes de evaluar modernizando los métodos de trabajo administrativos, modificando la regulación normativa de la función pública y reformando la organización administrativa. Por otro lado, no todos los recursos que han incrementado la productividad en el ámbito privado son transpolables al sector público. Sin embargo, eso no ha de ser el cortafuegos que niegue la posibilidad de que la productividad del sector público sea evaluable y mejorable. Además, hablar de productividad es referirse a determinados tipos de rendimiento: la eficacia, la eficiencia y la calidad. Según el rendimiento que queramos mejorar estaremos variando nuestra manera de llegar al producto. Así, haremos más con los mismo recursos, haremos lo mismo con menos o lo haremos mejor. Llegar a hacer más y mejor con menos es el óptimo; pero a menudo es más un ideal que ha de servir de guía sin perder de vista que, probablemente, no es algo factible.

La evaluación del rendimiento es un mecanismo que tiene la virtualidad de ofrecernos información que permite (i) saber en qué incidir para mejorar la productividad, (ii) determinar qué tipo de información nos es necesaria, (iii) conocer cuál es el grado de de rendimiento de cada estructura y trabajador y (iv) seleccionar qué unidades o empleados son gratificados, de alguna manera, por un desempeño muy superior al normalmente esperable. La evaluación por tanto tiene naturaleza instrumental, es un medio para otros fines. El fin último de toda Administración debería ser actuar siempre con la máxima eficacia, eficiencia y calidad; pero la vía por la que conseguir ese óptimo ideal es una decisión política y en ese proceso decisional cabe inclinarse por combatir las conductas negativas o por optimizar la actitud y el rendimiento de los trabajadores o por incentivar el logro de fines concretos o por retener a los trabajadores considerados más talentosos.

La evaluación es, a nuestro parecer, un subsistema que se integra dentro del sistema de gestión de personal de las Administraciones. Esa dinámica sistémica exige

que para su éxito se den al unísono esfuerzos en los ámbitos político y organizativo; y dentro de éste último de carácter estructural y cultural. Por más perfecto que sea un sistema sobre el papel –éste lo aguanta todo– su éxito depende, y mucho, del apoyo decidido y constante de los responsables políticos que lideren las organizaciones. Pensando en las organizaciones resulta crucial potenciar dentro de la estructura el papel de las unidades de organización y recursos humanos. A ellas se les ha de conferir la tarea de ordenar las plantillas, definir nítidamente las funciones de cada puesto de trabajo y las tareas que ha de asumir cada empleado, vehicular, bajo dirección política, la definición de objetivos colectivos e individuales y la evaluación de objetivos, funciones y tareas. Desde esa actuación previa insoslayable si queremos que el sistema evaluativo sea tal, será relativamente sencillo analizar luego los resultados del proceso evaluativo y determinar las carencias organizativas y la capacidad del personal y proponer, claro está, las medidas que solventen los presumibles déficits. En definitiva, ayudar a la organización a crecer hacia el óptimo ideal. Si al referirnos a la organización pensamos en la cultura particular de cada una, en las reticencias y anticuerpos de toda índole que un proceso evaluativo puede generar, parece sensato implicar al máximo a los empleados, intentar que el diseño del instrumento evaluativo nazca con la mayor participación posible de los que van a ser finalmente evaluados, que la asunción de los objetivos y de los mecanismos provoque los menores recelos posibles; aunque es inevitable que alguno genere.

Entendemos que todo sistema evaluativo se articula conforme a siete variables que lo definen: (i) finalidad, (ii) efectos, (iii) objeto de la valoración, (iv) evaluador, (v) grado de segmentación, (vi) fuentes y (vii) periodicidad. La combinación de todas ellas da lugar a cinco tipos ideales de sistemas evaluativos en donde la finalidad y el objeto de la valoración resultan cruciales. Así, podemos hablar de los sistemas evaluativos: (i) fiscalizador, (ii) retentivo, (iii) de logros y (iv) optimizador a/ de actitudes o b/ de resultados.

Los sistemas fiscalizadores pretenden controlar la presencia efectiva de los trabajadores desde el convencimiento de que el trabajador hace más cuanto más esté en el puesto de trabajo. Se trata por tanto de un mecanismo para combatir el absentismo. Ni cómo se ha de hacer el trabajo, ni cuáles han de ser los objetivos a satisfacer son parte de las preocupaciones de este modelo. Es obvio que la evaluación puede siempre

generar información que permita a la Administración fiscalizar a los empleados públicos; pero no creemos oportuno que sea la única finalidad, ni un mecanismo que deba perpetuarse en la lucha contra el absentismo. Por otro lado, una lucha imprescindible.

Los sistemas retentivos son más un *constructo* teórico –surgido de las entrevistas que hemos realizado– que una evidencia empírica. Tras él subyace la necesidad de las organizaciones de retener y captar talento. Pero creemos que no tiene demasiado sentido articular todo un proceso tan complejo como el evaluativo para realizar algo que debería reconducirse hacia los procesos de selección y la carrera horizontal.

Los sistemas de logros tienen una cierta consistencia en organizaciones o unidades que prestan servicios a la ciudadanía. Ni el crecimiento profesional del trabajador, ni la manera como se realizan las tareas entra dentro de las preocupaciones de este mecanismo. Entendemos legítima la finalidad de este mecanismo; pero creemos que es un tanto corto de miras en tanto que priva al sistema evaluativo de todo su potencial. Por ello creemos que, sin abandonar las evaluaciones de objetivos coyunturales muy enmarcados en picos de trabajo de unidades que prestan servicios al ciudadano, debería intentarse, allí donde estas evaluaciones existen, crecer hacia lo que la evaluación persigue que es el análisis mucho más estructural.

Por último, los sistemas que se centran en la optimización (actitudes y resultados) tienen una finalidad de mayor alcance. Ambos persiguen la mejora del rendimiento tanto en calidad como en cantidad y el crecimiento personal del empleado, buscan la complicidad de empleado y jefe, e incrementan las actividades formativas como solución a carencias. La diferencia sustancial entre ambos es que el que se centra en las actitudes incide en el interés, iniciativa y esfuerzo del trabajador en el desarrollo de sus tareas y el de resultados –mucho más global– requiere una ingente actividad previa de definición de los puestos de trabajo determinando los procesos requeridos en cada puesto, el perfil que ha de tener el ocupante, los estándares de ejecución y los objetivos que alcanzar. Resulta ya innecesario explicitar nuestra preferencia por el modelo optimizador de resultados. Pero lo creemos no sólo el más completo, sino el camino a seguir si se quiere llevar a término el mandato del EBEP. Es el único sistema que, mediante el uso de indicadores fiables, aborda el rendimiento desde la perspectiva

de los puestos de trabajo –funciones–, desde la persona –tareas y competencias– y desde los objetivos de la organización. Además es el que al valorar al empleado por aquello que realmente hace, con un menor grado de subjetivismo, genera mayor aceptación entre ellos porque les hace sentirse reconocidos.

Cada Administración y, dentro de ellas cada puesto de trabajo, es un mundo y por ello creemos que una evaluación con criterios globales aplicable a cualquier puesto de trabajo de cualquier Administración es imposible por improcedente, por reduccionista. Apostamos por un sistema evaluativo común para todas las Administraciones, el sistema optimizador de resultados, en tanto que instrumento metodológico, que técnica evaluativa. Pero a partir de ese nexo común resulta imprescindible que cada organización personalice en función de sus puestos de trabajo, de sus objetivos y de las competencias requeridas a sus empleados. Elementos todos ellos que han de estar previstos con antelación de manera clara, concisa y precisa y que han de contar, asimismo, con indicadores concretos que permitan medir el grado de cumplimiento que se ha alcanzado en cada una de las tareas, objetivos y competencias. Un sistema que aporta información dentro del sistema de gestión de personal a los subsistemas formativo, de carrera y retributivo con la finalidad de perfilar los contenidos formativos que se ofrecen, la promoción horizontal y vertical de los empleados públicos y las posibles retribuciones complementarias. Un sistema evaluativo del rendimiento del empleado público que incida, decididamente, en el incremento de la eficacia, la eficiencia y la calidad de las Administraciones; el óptimo ideal.

Bibliografía:

- Adriana, A., Simón, C. (2008) “La gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado” en Gomez–Pomar y Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- Ardant, G. (1962) *Técnica del Estado (sobre la productividad del sector público)*, BOE Estudios Administrativos, Madrid
- Beltrán, M. (1991) *La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda
- Castillo Blanco, F.A. (2002) *El complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?*, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y del Guayo Castiella, Iñigo (dir), “Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el s. XXI”, Madrid, BOE–INAP
- (2008) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” en Sánchez Morón, M. (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova (utilizamos 2ª edición).

- (dir.) (2009); *Manual de Empleo Público*; Iustel
- CEBEP (2005) *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid.
- CORH (Comunidad de Recursos Humanos) - Perspectiva (Monografía de técnicas de gestión de personas)
- Cortés, J.V. (2009) “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público” en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1
- Departamento de Governación y Administraciones Públicas (2005) *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Dubin, KA., Salvador, M. (2008a) “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales” en Gomez-Pomar y Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- (2008b), *Nuevos impulsos para superar viejos retos: la institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas*, Centro PwC & IE
- Equipo de Administración Pública (EAP) Departament de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Pompeu Fabra (2009) *La definición de un sistema de evaluación de los recursos humanos en la Diputación de Girona (Resumen del Modelo. Documentación a distribuir entre los asistentes a la jornadas previstas para el 20/10/2009)*
- Férez Fernández, M. (2007) “El modelo de gestión de los recursos humanos en el ámbito local” en Palomar Olmeda, A y Miguel Pajuelo, F. (coord.) *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI
- (2008) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna” en Rey Guanter, S. *et. Al. Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- (2009) “Conceptos Generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel.
- Ferrán Dilla, J (2009) “Derechos retributivos” en Palomar Olmeda, A y Sempere Navarro, A. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Galindo Meño, C (2007) “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público” en Ortega, L. (dir) (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- Gorriti, M. (2005), “La evaluación del desempeño: concepto, criterios y métodos” en las jornadas Nuevos enfoques de la gestión de RRHH en las Administraciones Públicas, del 22 al 24 de junio, en Vitoria–Gasteiz
- (2007) “La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas” *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones* vol.23 nº 3
- (2009) *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Oñati, IVAP
- (2010) *Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Oñati, IVAP
- Gorriti, M. i Toña, F (2006) “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco” en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, Secretaría General de Presupuestos y Gastos
- Gredilla, J.A. (1991) “Prólogo” en Beltrán, M., *La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda
- Jiménez Asensio, R. (2008) “Luces y sombras del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público” en Rey Guanter, S. *et. Al. Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Longo, F. (2004) *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós
- (2005) “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las administraciones públicas” en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41.
- (2011) “España: siete patologías del empleo público” *La Vanguardia*, 19 de junio, Barcelona.
- Madureira, C. y Rodrigues, M. (2009) “The evolution of civil servants’ and managers’ recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration” *Revista Portuguesa de Management*, nº 2, Año 2

- Magán Perales, J.M.A. (2009), “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel
- Martínez, R y Jané, P. (2011) *L’avaluació i el complement de productivitat de l’empleat públic català*, EAPC, http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs%20de%20recerca%20subvencionats/Treballs%20de%20recerca%20realitzats/2010/mixtos/04_rmartinez_productivitat/m04_rmartinez_productivitat_treball.pdf
- Miguel Pajuelo, F (2009) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” en Palomar Olmeda, A y Sempere Navarro, A. (dir.) *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. y Rivas, P. (dir) (2008) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A. (2008) “derechos retributivos” en Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. y Rivas, P. (dir) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Nieto, A. (2003) *La “nueva” organización del desgoberno*, Barcelona, Ariel
- Noguer Portero, M.C. (2008) “La Evaluación del desempeño. (art. 20)” en Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Ortega Álvarez, L. (dir) (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- Palomar Olmeda, A. (2007) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” en Ortega Álvarez, L. (dir) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- (2008) “Derecho a la carrera y promoción interna” en Sánchez Morón, M. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova
- (2009), “Derechos de los empleados públicos” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel
- Palomar Olmeda, A y Miguel Pajuelo, F. (coord.) (2007) *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI
- Palomar Olmeda, A y Sempere Navarro, A. (2009) *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Parada, R. (2007) *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons
- Perona, C. (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público comentado*, Las Rozas, La Ley
- Peter, L.J., Hull, R. (2003) *El principio de Peter*, Barcelona, Debolsillo
- Quesada Lumbreras, J (2009) “Deberes e incompatibilidades de los empleados públicos” en Castillo, Blanco, F.A. (dir.) (2009); *Manual de Empleo Público*; Iustel
- Salvador, M. (1997) *Política de funció pública: l’avaluació de recursos humans*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya
- (2009) *Gestión de personal y evaluación del desempeño en las Administraciones públicas: reflexiones y propuestas*, documento en la jornada de 20 de octubre de 2009 de “L’avaluació de les persones en el marc de l’EBEP. Conceptualització i experiències” organizado por el Servicio de Recursos Humanos de la Diputación de Girona y el Equipo de Administración Pública de la Universitat Pompeu Fabra (EAP-UPF)
- Salvador, M., Dubin, K.A., (2008) “La implantación de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas: casos, reflexiones y propuestas” en Gomez-Pomar y Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- Sánchez Morón, M. (dir.) (2008) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova (utilizamos 2ª edición)
- Stazyk, EC. (2011) “Motivació de servei públic i encaix persona-entorn”, *Public-ESADE*, 10 de mayo
- Vals Arnau, J. (2008) “Los derechos retributivos (21 a 30)” en Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Vida Fernández, J. (2008) “Derecho a la carrera profesional y la promoción interna. La evaluación del desempeño” en Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. y Rivas, P. (dir) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Xunta de Galicia (2008) *Documentos para la reforma de la Función pública*, A Coruña, Xunta de Galicia